

社会教育職員の専門性に関する序論的考察

—社会教育職員論研究(1)—

小 林 繁

はじめに

社会教育職員とは「社会教育にかんする公務労働にたずさわる職員」¹⁾の総称であり、制度的には、都道府県、市町村の教育委員会事務局に所属し、社会教育活動の条件整備や社会教育施設職員、社会教育関係団体の指導者等に「専門的技術的な助言と指導を与える」(社会教育法)とされる社会教育主事(補)と、「住民の自由な教育文化活動の場として、社会教育施設の管理運営と、地域の必要に合った社会教育事業の実施や、住民の学習活動への助言にかかわる」²⁾専門職である公民館主事、図書館司書、博物館学芸員等に分けられる。今日、これらの職員は全国で非常勤を含めると50,000人以上を数え、教育行政関係の職員の中においても大きな部分を占めるようになってきているのである。

このような状況にあって、こうした社会教育職員の専門的な役割や機能とは何かという課題が、今あらためて提起されてきている。そのことの背景について詳しくは後述するが、それは単に、このような社会教育職員の量的拡大によるものだけではなく、それ以上に現在の社会教育をめぐる状況が様々に変化してきている中で、その専門性の内実が鋭く問われてきているということである。こうした社会教育職員の専門性の問題については、これまで多くの理論的・実践的研究が蓄積されてきており、その意味で、社会教育研究のいわば中心領域をなしているといっても過言ではない。それは、具体的な職員の職務内容や技術そして求められる力量といった点から、その専門職としてのあるべき立場や姿勢、その社会的性格といった点まで、多様なレベルの論点を包括しており、その内容も多岐にわたっている。

本稿は、このような社会教育職員の専門性に関する研究の流れを跡づけながら、それらを理論的に整理・分析し、その作業を通して今日求められる社会教育職員像を導き出していく研究の前段階として、これからこの研究テーマにアプローチしていくための基本的な視点と課題を明らかにしていくことを意図している。

第1章 社会教育職員の専門性が問われる背景

上述のような社会教育職員の専門的力量（専門性）の内実が、現在様々な面から問われるようになってきているわけであるが、その背景にあるものは何か。そのまず第一にあげられるのが、社会教育行政をめぐる政策的動向である。その中でもとりわけ、80年代に入ってから自治体における一連の「行政改革」の動きは、社会教育施設の統廃合や合理化、民間委託化などと並んで、施設の専門職員を嘱託化したり、人員を減らすといった方向で進められてくる。社会教育職員制度は、後述するように社会教育主事を除けば、もともと法制度的には学校の教員のような教育専門職としての位置づけが明確ではなく、それゆえ採用や任用といった人事面と職務の自立性や独立性といった面での専門職制度の整備がほとんどなされていないため、特に公民館においては「公民館主事法制度化は未だになされぬまま社会教育職員の行政系列化」³⁾が進められてきている状況が広く存在している。このような状況においては、前述の「行政改革」の論理がそのまま社会教育職員の人事制度の中にもちこまれることによって、教育施設の独自性は軽視あるいは無視され、その結果として職員の専門性は不問に付されることになるのである。

こうした政策動向に対して、住民の学習権保障の観点から、社会教育施設への専門職員の配置の必要性を訴え、それを求めていこうとする時に、ひるがえって理論的にも実践的にも、そもそも専門職員という時の専門性の具体的内実とは何かという点があらためて問われることになるのである。と同時に、そのことの問題は、当の職員の職務の在り方に対して提起されている点を看過することはできない。社会教育にかかわってきている地域の住民から、「私たちの地域の職員をみても、地域のしっかりした状況をつかむのに、最低3年はかかるように思います。」⁴⁾と指摘されている中であって、一般行政における定期的異動と同様に、2～3年で他の部局へ移っていく状況を当然と考える職員が少なからず存在するのも事実だからである。とりわけ最近の傾向として、ますます勤務年数が短期化している⁵⁾といわれる状況のもとで、住民の側から、こうした社会教育施設の職員とはいったいどのような性格や役割をもった職員なのか、といった素朴な問題や疑問も出されてきている。

社会教育職員の専門性が問われてくる背景の第二は、以上のような政策や制度上の問題に加え、さらに教育や学習・文化活動の中身やそのあり方にかかわる問題から派生してくる、専門職員の位置づけや役割を否定する論議が提起されてきているという点である。1980年代に入り、市民社会の成熟とあいまって、コミュニティレベルで多くの市民が自主的・主体的に様々な学習・文化活動を組織するようになり、その結果として、社会教育行政の「上からの指導」のあり方や社会教育の専門職員の専門性の根拠が根本から問われてきているという状況認識が都市経営論やコミュニティ論の文脈から出されてくるわけであるが、それらの論のひとつの集

約として提起されたのが、政治学者の松下圭一による“社会教育終焉論”であった。それはすなわち、教育行政が国民を教育する社会教育事業は、戦後の復興や民主主義の理念を普及する上で一定の役割をはたしてきたが、しかしながら現在では、主体的に学習・文化活動を進める市民層が台頭してきたことによって、「市民の未熟という社会教育行政の前提が今日すでに破綻」⁶⁾し、その歴史的使命は終わったというものであり、しかも行政がそうした人々の学習・文化活動に対して「援助」という形でかかわってくるのは、国家による介入という危険性を孕んでいるというのである。松下にとって、成人に対する教育や指導は存在しえない。それゆえ次のように主張する。社会教育が、成人の自己教育、相互教育であるとすれば、それは「教育なき学習」であり、「誰が、誰に、何を、成人市民に『教育』するのだろうか。社会教育行政ないし社会教育職員がこれを決定しうるはずがない。そこには、市民の自由な『学習』があるだけではないか。」⁷⁾と。つまり、市民の自主的な学習・文化活動を行政が援助するというのは、コミュニティセンターのような貸部屋的集会施設や設備等を提供することであり、したがって職員はそれに関する職務のみを行えばいいのであって、専門職としての社会教育職員は無用な存在となるというのである。

社会教育の本質が自己教育であり、相互教育であることに対する松下のとらえ方の問題については後論に譲るとしても、こうした彼の問題提起は社会教育の本質を理解していない形式的な批判だといって黙視できない問題を内包しているといえるのではないかと。というのは、社会教育職員が具体的に市民の学習・文化活動を専門的に援助するという点に、その専門性の存在根拠を求めようとする時、そこにおける具体的な援助とは何か、またそのため職員にはどのような能力や力量が求められるのか、そしてそのような能力や力量を育成するための条件は何か、といった問題が必然的に伴ってくるからである。そのことを掘り下げることなしには、住民の学習権保障のため専門職員が必要であるといった論理は導き出しえない。

もちろん、このような職員の力量やそのあるべき立場そして具体的な方法などについては、これまで多くの知見が蓄積され、それらにもとづいて松下への批判も展開されている。しかしながら、彼の問題提起が、実際の社会教育施設や教育委員会の事務局で働く職員の専門的役割の明確化の必要性をあらためて提示している点是否めないだろう。島田修一も指摘しているように、松下は「制約が多かったり、当事者の意志や意欲を無視した人事のために、仕事の熱意を奪われている事例」⁸⁾といった、「社会教育の本来の姿がゆがめられた“病理現象”」を批判の対象としているのであり、その点で一面では、前述した職員制度のもつ問題性への的確な批判という側面を有しているといえることができるからである。

さらに、社会教育職員の専門性が今日問われる背景の第三として、“生涯学習”といわれる状況を反映した政策がとりわけ80年代に入り、自治体と国のレベルで本格的に展開されてきているという点をあげなければならない。周知のように、1985年に臨時教育審議会の第一次答申

において「生涯学習体系化への移行」という理念がうち出されて以降、生涯学習政策の具体化が急速に進められてくる。そうして、1991年には「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」が施行され⁹⁾、国家行政レベルでの政策が具体化されてきているのである。また、この法律が成立する以前にすでに行政組織の再編も進められ、1988年に文部省の社会教育局が生涯学習局へ変更されたのをはじめ、各都道府県、市町村においても、同様に部局の名称を変えてきているケースが数多く見られるようになっている。このような政策全般についての分析や検討は紙幅の関係で省略するが、社会教育施設や職員の関係でいえば、都道府県に教育委員会、首長部局、教育関係者で構成される生涯学習推進会議等の連絡調整機関を設置するとともに、「生涯学習センター」といった広域的な施設を中心に、コンピュータを利用した生涯学習情報提供システムの整備が進められているのである。そこでは、都道府県と各市区町村が各種の学習や学習機会などについての情報のデータベース化とネットワーク化をはかることによって、「地域住民にとって最も身近な公民館等において、地域住民の求めに応じて適切な生涯学習情報の提供や相談に応じられる体制を整備する」¹⁰⁾ことが目ざされており、1991年段階で群馬県をはじめ、すでに8つの府県で実施に移されている。

これらの一連の政策に対しては、社会教育職員や研究者の間から、従来の社会教育施設と職員の役割の軽視やその独自の機能や自律性の面での後退につながるといった問題点が指摘されている。すなわち、これまでの市町村を中核としてきた社会教育行政が都道府県へその重点を移すことによって、特に公民館とその職員の位置づけがあいまいにされ、いわば都道府県による事業の下請け機能的性格をもたされるのではないか、という批判や危惧が表明されているのである。

こうしたハードの面に加え、人々の学習・文化活動を人的に援助するという趣旨から、生涯学習の援助者として、例えば学習ボランティアなどといった形で民間指導者の養成も行われている。また、社会教育行政だけではなく、比較的それに近い領域である児童館や勤労青少年ホームなどの活動や従来の農業改良普及事業、未熟練者を対象とした労働能力開発のための職業訓練事業、健康の維持・増進のための保健事業などに加え、首長部局や消費者行政、福祉行政、環境行政といった分野でも、多様な講座の開催や学習の機会提供といった企画もなされるようになってきている。

さらに、行政がかかわらない生活や仕事の場においても、多くの学習・文化活動が展開されており、そのような活動においても、具体的に援助のあり方が問われているのである。とりわけ近年の傾向として、民間企業の人材育成を目ざした企業内教育のプログラムを企画・実施していく際に、教育方法や学習指導における専門的知見が求められるようになってきている。それは、かつての企業内教育において主流を占めていた、その職種に直接関係する知識や技術などを研修や訓練といった形態で習得させていく方式だけではなく、自己啓発による仕事のモラ

ールアップを含めより幅の広い能力と創造性を養成することと同時に、そのためのあらたな教育方法と学習指導のあり方が必要になってきているという認識にもとづくものである¹¹⁾。

こうした意味において、社会教育職員の専門性の問題を考察していくということは、以上のような広範な領域で様々に展開されている学習・文化活動を支え、援助するいわばコーディネーターの人間の専門的役割を考えていく上でも意味あるものであると思われるのである。そのことはつまり、これまで社会教育の実践や理論研究の中で蓄積されてきた職員の専門性の内実を明らかにしていくという課題をわれわれに示唆しているといえるのではないだろうか。

このような問題意識にもとづいて、以下社会教育職員の専門性の問題について考察を進めていくことにしたい。

第2章 社会教育職員制度の歴史的経緯

社会教育職員の専門性の問題を考える時、まずその職員に関わる制度の歴史的展開について見ていくことが必要となるだろう。

先に述べたように、現在の職員制度の基礎がつくられたのは戦後の教育基本法—社会教育法制の確立によるものであるが、しかしながら、社会教育職員制度そのものの歴史は戦前に遡り、1920年前後に本格化した社会教育行政機構の整備・拡充政策の中に求められる。すなわち、1918年に出された臨時教育会議（1917年設置）の通俗教育の改善に関する答申にもとづいて、1920年に文部省が各府県の学事課に社会教育事務取扱主任吏員を特設するように通達を出し、こうして社会教育の専門職としての社会教育主事が誕生することになるのである。

いうまでもなく、こうした社会教育主事は現在のそれとは全く性格を異にし、いわば「天皇の官吏」として民衆教化・思想善導のための社会教育事業を推進するために設けられた視察指導官吏というべき性格を有するものであった。それ以降、この社会教育主事制度は整備され、各郡市のレベルまで社会教育専任吏員を設置するところも見られるようになってくる。その結果、1925年に「地方社会教育職員制」が勅令で定められ、終戦までこのような社会教育主事の制度が維持されるのである。

戦後、憲法—教育基本法制のもとで一連の教育制度の民主的改革が行われ、その一環として社会教育法が成立するわけであるが、1949年にこの法律がつくられた段階においては¹²⁾、「官府的民衆教化」といわれた戦前の社会教育行政や政策に対する反省の上に立ち、国民の自己教育を社会教育の本質ととらえる立場から¹³⁾、人々の学習・文化活動を専門的に援助する社会教育職員の位置づけやその役割については明文化されなかった¹⁴⁾。しかしながらその後、1951年の社会教育法の一部「改正」によって、専門職としての社会教育主事の制度が法制化されるようになり、さらに1959年の同法の「改正」では、社会教育主事の制度を都道府県にだけではな

く、市町村においても必置化すること、すなわち社会教育法第9条の2で、「都道府県及び市町村の教育委員会の事務局に、社会教育主事を置く。」と条文化されるようになるのである。また、社会教育施設の職員である公民館主事については、同じく社会教育法第27条で「公民館に館長を置き、主事その他の職員を置くことができる。」と、司書については図書館法第4条で「図書館に置かれる専門的職員を司書及び司書補と称する。」と、そして学芸員については博物館法第4条で「博物館に、専門職員として学芸員を置く。」とそれぞれ規定されてくる。こうして、戦後の社会教育職員制度は、教育委員会事務局に所属する社会教育主事と各社会教育施設に勤務する施設職員という二本柱によって構成されることになるのである。そのことはつまり、戦後の社会教育行政が社会教育法の理念にそって施設と専門職員制度を基盤としながら整備・拡充されていくことを意味していた。

こうした法制度の確立によって、それ以降上述のような社会教育職員、その中でもとりわけ設置を法的に義務づけられた社会教育主事の量的拡大が促進されてくるのである。社会教育主事(補)とそれに準ずる職員の数は、1951年の段階ですでに専任・兼任合わせて全国で5,000人をこえていたが、それがさらに1955年の文部省の調査では、専任職員に限ってみても7,400人をこえる状況が報告されている。ここからも、社会教育法の改正を契機にして職員制度が着実に拡充されていった様子をうかがうことができる。さらに1960年代に入ると、社会教育職員の数は飛躍的に増大するようになり、専任の職員だけを見ても、社会教育主事(補)を含めた社会教育行政関係の職員と公民館職員、図書館職員、博物館職員そして青少年教育施設、婦人教育施設、社会体育施設などの職員を合わせると40,000人近くに達し、それに兼任の職員などを加えるとそのほぼ2倍といった状況になるのである。

しかしながら他方で、こうした職員制度のいわば量的拡充がそのままその質的充実を必ずしも意味するものではない、という点に留意する必要があるだろう。60年代までの職員体制の整備状況の具体的な中身を見ていくと、そこには看過できないいくつかの大きな問題状況が横たわっており、しかもそれが、その後今日に至るまでの社会教育職員制度のもつ問題点の基盤をなしているといえるからである。小林文人はその問題状況を次のように要約している。すなわち、(1)社会教育主事などの社会教育行政職員に比べ、特に公民館関係職員の整備が相対的に遅れているという点で「職種による不均等発展が明らかであること」、と同時に、(2)それらの職員の中で「兼任職員のしめる比重がきわめて高いこと」、(3)「都道府県の職員体制が相対的に安定しているのに対して(たとえば専任率、教委あたりの職員数などにうかがえる)、市町村はいまだ不安定かつ貧弱な実体にとどまっていること」、そしてそれらの結果として、(4)「職場(教委、公民館)単位における職員集団の形成は、(中略)まだきわめて低水準であり、しかもその低水準の状況が固定しつつある傾向がうかがわれる」¹⁵⁾ということである。

その際に強調されていたのは、社会教育主事を中心とする社会教育行政関係職員の整備状況

と比較して、施設職員、中でも公民館関係職員の整備が著しく不十分であるという点であり、さらにその状況が制度的に固定化されてきている傾向に対する危惧と懸念であった。それは、現行の社会教育法制において教育公務員特例法でいう教育の専門職として明確に位置づけられているのは社会教育主事のみで、社会教育実践の具体的拠点である社会教育施設の職員に対しては専門職としての身分的保障が不十分であるという、制度上の問題への批判であり、その中で特に、十分でないにしてもそれでも資格要件が定められて一定の専門職規定がなされている学芸員や司書に比べて、何ら専門職としての法的位置づけが与えられていない公民館主事をはじめ青年の家などの青少年教育施設や婦人教育施設等の職員の身分が依然として劣悪な状態にあることに対する問題提起であった。

確かに社会教育法は別名“公民館法”といわれるほど、多くの条項を公民館運営に関する項目にさいているわけであるが、しかしながら、そうした公民館運営に専門的にかかわる職員の資格や養成、具体的な職務内容や活動に関する規定がほとんどなされていないという点は、これまで述べてきたような現在の公民館と職員をめぐる問題状況の根本をなしているといえることができるのである。こうした状況を視野におさめる時、戦後の社会教育職員制度確立の経緯は「社会教育主事制度の重視政策」¹⁶⁾の歴史であり、同時にその裏返しとしての「社会教育施設職員とその専門職化施策の軽視」¹⁷⁾という点にその特質を見ることができるだろう。そしてこのことは、1974年度から国庫負担により全国的に実施されるようになった派遣社会教育主事制度の導入によって、より明確な形であらわれてくることになるのである。

この制度は、1974年の社会教育審議会答申「市町村における社会教育指導者の充実強化のための施策について」において、社会教育主事に対して、学習内容編成の専門的役割をになうことによって「市町村における社会教育振興の中核」になることを求めている点をうけて、具体化されたものである。すなわち、その設置理由として文部省は、市町村レベルでの社会教育主事の設置が十分進んでいない状況をふまえ、「市町村の社会教育を振興させるためには社会教育指導者のかなめである社会教育主事に人材を得ることが不可欠の要件である」（傍点引用者）が、しかし現実には市町村に「社会教育の多様化、高齢化、専門化、広域化に対処しうる人材を得ることがきわめて困難な実情にある」点を強調していた。

それに対して、社会教育関係者や住民の間からは、市町村主義を原則とする社会教育行政においては本来、市町村によって自治的に設置されるべき社会教育行政職員を、国庫補助といった補助金政策によって都道府県から派遣という形態で、しかもその主事に対して「市町村における社会教育振興の中核」たる指導権限を与えていることは、国民の自己教育活動を行政が援助していくという社会教育法の理念を逸脱し、国家と行政による社会教育活動の管理と統制化、すなわち「社会教育行政の指導体制の強化、それに系列的に組織される方向での社会教育主事の『専門職化』的拡充、社会教育主事にたいする施設職員の下級職員の位置づけ、ひいて

は社会教育職員集団における職階制と官僚制化の進行」¹⁷⁾といった危険性を内包している、という問題点が指摘されていた。

また、実際の実施状況を見た場合、任用された主事の多くが社会教育主事の有資格者ではあるものの、社会教育についてほとんど経験のない学校の教員であり、しかも任期が1～3年と短く、その就任理由も本人の希望や意志よりも他からの勧めによる場合が多い（その際、派遣終了後の管理職への登用といった優遇措置などの条件があることも無視できない）といわれており、この制度の運用の在り方自体についての問題も提起されている。例えば、「現在の在任期間は三年であるが、社会教育主事としての仕事は三年では期間が短すぎると思う。しかし、五年、六年となると、学校現場から離れすぎる。長期間の見通しをもって、仕事に取り組もうとすれば、専任の人材を育てることが必要だと思う。」「社会教育全体のことを考えると、市町村における社会教育主事の地位の確立を図ることが大事だと思う。主事講習を受けた公民館主事が何ら待遇改善されない現状をみると、市町村の職員が自信と誇りと意欲を持って社会教育の仕事に取り組める体制を作ることが急務だと思う。」¹⁹⁾といった派遣社会教育主事経験者の意見は、上述したような派遣社会教育主事制度のもつ問題性を的確にとらえているといえるだろう。

他方、こうした状況の中にあって、70年代に入りいくつかの市町村においては、公民館を中心とした社会教育施設職員の専門職化を制度化する動きもあらわれてくる。自治体の条例や規則の改正などによって独自の公民館主事専門職化を実施し、社会教育施設の充実を図ろうとする事例が少しずつではあるが、見られるようになってくるのである。

そこにおいてとりわけ注目されるのは、そうした社会教育施設職員の専門職化が住民の学習権保障の不可欠な条件として位置づけられたという、学習権の民衆的自覚の深まりの中から導き出されてきたひとつの運動的成果という側面を内在させている点である。そのひとつの典型を長野県の松本市に見ることができる。そこでは、市の公民館主事たちが自ら研修会を組織しながら公民館改築運動にとり組み、それを通して公民館主事を専門職として制度化するための市教育委員会規則の改正、専門職としての採用などを実現させていくのである。また、東京都の田無市では、公民館運営に住民の意志を反映させる制度的機関である公民館運営審議会が中心となって、教育委員会の条例に公民館主事の職名を明記するように改正させ、公民館主事が公民館の専門的職務に従事するとともに、その採用には社会教育主事の資格者をあてることなどを具体化させていくようになる。この他にも東京都の市区町村をはじめとして、70年代以降こうした社会教育施設職員の専門職化を採用する自治体は確実に増加していく。と同時に、社会教育職員の他の部局への配置替えに対し、その撤回を求める運動なども組織され、専門職員としての身分保障を実質化していく事例も見られるようになるのである。

しかしながら全体状況を見た場合、こうした動きは全国の自治体の中ではまだ一部にとどま

っているのも事実であり、さらに70年代の後半から始まる一連の「行政改革」の政策によって、あらたに社会教育施設の統廃合や「合理化」といった状況もつくり出されてくる。それにともなって、専門職員の施設からの引き上げや民間依託（第3セクター化）による職員の嘱託化といった施策が、福岡市や山形県の鶴岡市などをはじめ多くの自治体で実施されるようになり、その流れは現在さらに、前述した生涯学習政策によってあらたな展開をみているのである。それは、人々の学習・文化活動に対する関心の高さを反映した民間の教育文化産業が飛躍的に拡大する中で、従来の社会教育施設のあり方に対する批判、例えば役所的な管理傾向が強く使いにくい、利用者の声が反映しにくく「上からの指導」というイメージが強い、などといった批判が住民からだけではなく、行政内部からも出されてくるようになり、その結果が「(社会教育施設の)管理運営を自治体の手から離し、社会教育・文化・スポーツ関係の事業団を民間(第3)セクターによって新設することで、新しい国民の社会教育要求にこたえようとの動き」²⁰⁾となってあらわれてくる。こうした状況においては、社会教育施設の専門職員の位置づけがさらにあいまいにされてくることになるわけであるが、そのことは、教育基本法にもとづく教育行政の一般行政からの独立という原則が、とりわけ社会教育行政においては依然として未確立であることを物語っていると同時に、そのことのもつ問題性を一層浮き彫りにしていることができるのである。

第3章 社会教育職員論研究の位相—今後の検討課題—

上述したような専門職をめぐる問題状況のもとにおいて、社会教育職員の専門性についての論議や研究はこれまでどのように展開されてきたのだろうか。

理論的・実践的に社会教育職員の性格や専門的役割に関するテーマが本格的に議論されるようになるのは、前述した社会教育法の「改正」に伴う職員数の増大という状況に相応し、年代的には1960年代に入ってからのことになる。すなわち、それまでは社会教育実践における指導者のあり方の問題については様々に議論されてきたが、社会教育職員という存在とその専門役割については必ずしも明確に意識されていたわけではなく、1949年の制定段階においても社会教育委員と公民館職員に関する規定、すなわち第27条に「公民館に館長を置き、その他必要な職員を置くことができる。2. 館長は、公民館の行う各種の事業を企画実施その他必要な事務を行い、所属職員を監督する。」という規定がされていただけであり、社会教育の専門職員としての社会教育主事の都道府県での必置（1951年改正）そして市町村での必置（1959年改正）を経て、社会教育主事が各自治体に配置される過程の中で、徐々にその基本的性格や役割に対して専門的な関心がむけられてくるようになるのである。「社会教育主事的大量生産と、市町村レベルでの登場との二つの新しい状況が、社会教育主事論の形成を要請したのである。」²¹⁾と

いわれる所以である。こうした事情は公民館主事や図書館司書、博物館学芸員などについても同様である。

このようにして1960年代以降、社会教育主事を中心に社会教育職員の問題を主題とした議論や研究が数多く展開されるようになるわけであるが、それらは、当然のことながらその時々々の社会情勢と密接に結びついた社会教育政策の動向に影響されてきた社会教育職員制度の内実をふまえ、それらに対する批判や制度的提言等を含め、多岐にわたる論点や内容を内包している。社会教育職員の専門性の問題を考察していくには、まずそれらの多岐にわたる論点や内容を整理していくことが必要となってくるわけであるが、ここではその前提として、こうした論点や内容を整理していくための視点を以下のように設定し、そこにおいて今後掘り下げていくべき検討課題とそのため求められるアプローチを導出して、まとめとしたい。

(1) 戦後における社会教育職員論の展開をとらえていく視点

戦後の社会教育職員に関する研究の歴史的展開の中で、社会教育職員の性格や専門的役割、専門職員として求められる姿勢や力量などがどのようにとらえられてきたのかを時系列的に整理・分析し、それぞれの段階において何が問題として問われ、そのためにどのような研究課題が設定され、その研究を通じてそこから何が明らかにされ、そして残された課題は何だったのか、といった点を理論史的に跡づけていくというアプローチである。それは同時に、実践的にはどのような職員像を描いていくのかという問いと、それに対する答えを模索してきた営為の軌跡を明らかにしていくことを意味しているだろう。

しかしながら、現実にはこうした職員の問題をとらえる方法論やその位相が多様であることもまた事実であり、したがってそれらを整理する作業が求められてくることになる。その際、それらを、社会教育職員をどのような存在と位置づけ、さらにそこではどのような性格をもたせているかといった問題視角でとらえることによって、ある程度の整理が可能となると思われる。

社会教育職員の位置づけや性格のとらえ方の違いによって見た場合、仮説的に次のような社会教育職員像に大きくは分類できるのではないかと考える。すなわち、ひとつは文部省や各省庁の文書、社会教育審議会などの諮問機関による答申、さらに政財界などからの提言等に見られる一連の政策レベルにおけるいわば行政サイドから求められる職員論であり、もうひとつは学習・文化活動を援助する際に必要とされる、より具体的で実践的なノウハウや技術に焦点をあてた技術論的職員論、さらに社会教育の公務労働者として求められる立場を基本に置きながら職員のはたすべき役割や力量をとらえようとする運動論的職員論などである。もちろんこれらは、あくまでも便宜的な分類であり、それゆえ、このような職員論の中身をそれぞれの論の展開に沿ってより詳細に検討していくことが必要となるだろう。またその際に、これらの論は

それぞれ相互に関係しており、場合によっては相対立したり（例えば政策批判といった形やイデオロギー批判といった形で）、相互に補完し合う関係で展開されてきているため、それらの状況を構造的にとらえながら、整理・分析していくことが求められてくる。

(2) 社会教育職員の分化と統合の視点

既述したように、社会教育職員という場合、大きくは社会教育主事(補)と社会教育施設職員とから構成されており、さらに施設職員も公民館、図書館、博物館などの職員に分かれるため、その専門職としての実際の役割を考察していく場合には、それぞれの職種に沿ったより具体的な検討が必要となる。つまり、社会教育主事、公民館主事、司書、学芸員などの性格の違いをふまえ、具体的な調査や客観的な資料、実際の職務内容の分析を通して、それぞれの専門性の内実を掘り下げていくことが問われてくるのである。しかしながら、このことは社会教育職員の専門性の内実をそれぞれの職種の違いや特殊性の問題に収斂させることを意味するものではない。そうではなく、社会教育職員としての基本的な性格や役割をふまえつつ、さらに相互の関係を視野におさめながらそれぞれの職種における専門性の意味をとらえていくという意味で、職種における統合と分化との有機的連関という視点にもとづいて個々の職種における職員の専門性の内実を掘り下げていくアプローチが求められてくるということである。

その際に重要となってくるのが、社会教育主事と社会教育施設職員との関係のあり方に関わる問題である。先述したように、社会教育主事重視という政策的流れの中で、行政組織における指揮—命令系統の論理がそのまま両者の間にもちこまれる場合も少なくなく、また同時に特に町村レベルの小規模自治体においては、社会教育主事と公民館主事を兼務するところも数多く存在するという状況を見る時、あらためて社会教育主事と社会教育施設職員との関係のあり方が問われてくると思われるからである。そしてそこにおいて確認しておかなければならないのが、職務における「自由」と「自律性」の保障という観点である。

碓井正久は、社会教育職員の専門性を考察する基本的視点としてこの問題を取り上げ、欧米における近代の専門職（Profession）制度とその概念の歴史的生成過程を概観しながら、専門職における「自由」が不可欠であることを強調している。なぜなら、「今世紀三十年代以後登場する専門職群は、国民生活の安定に力をかすという社会的要請をになって生まれたものであり、その専門には、国民生活に密着して、国民の立場でものを考えねばならぬという倫理的な要請が含まれており、その倫理的責任をつらぬくためには、国家の権力的意志を国民におしつけるべく、専門職を国民操作上必要な職にしようとする政治・行政的官僚制から、『自由』にならなければならないからである」²²⁾という。このことはわが国の場合、社会教育職員が全て地方自治体の公務員であるという意味で、特に重要になってくる点であり、それゆえ社会教育職員の専門職化の問題を考える上での基本的論点となるのである。

ただその場合に注意しておかなければならないのは、百瀬勝も指摘しているように、こうした専門職化が近代の官僚制のもとでは、常に他の職種との差別や分断を生み出す危険性を孕んでいるという点である。というのは、「専門職が専門職員として、社会的に認知される過程は、多くの場合、国家が制度として、専門職を、自らの官僚制度の一つのシステムとして包摂していく過程でもある」²³⁾からである。その意味で、専門性と専門職化とを即時的に同定化することの問題性についても留意が必要となるだろう。

ところで、以上のような問題について考察する場合、筆者の専門的力量や問題関心からいって、図書館や博物館における専門職員の具体的職務の全体に関わる問題についての立ち入った検討はできない。それは、図書館学や博物館学の専門領域にまで踏み込むことが不可欠となるからである。したがってここで試みるのは、あくまでも社会教育施設職員としての司書と学芸員の専門的役割、すなわち人々の学習・文化活動を援助するために求められる力量は何かという問題視角からの考察である。それは、博物館を例にとれば、その教育・普及的な機能に焦点をあて、そこから職員の専門性を問うていくアプローチであるいうことができる。

(3) 社会教育実践分析と社会教育職員の自己形成の視点

これは、社会教育実践の具体的展開のなかで、職員が実際にどのような位置にいて、どのような役割をはたしたのかをその実践の流れから内在的に分析する作業を通して、実証的に職員の専門性を問うていくという視点である。もちろんこの視点は、他の視点と密接に結びついているため、この視点だけを独立させて論じることとはできない。しかしながら他方で、とくに(1)のアプローチにおいては、社会教育の具体的実践からよりもむしろ社会教育の理念や課題からあるべき職員像を導き出す、という方法をとっているケースも少なからず看取され、結果としてそこでは相対的に社会教育実践の現実を等閑視した、いわば当為論的な職員論に傾斜することになる場合が多いという問題や、また職員の専門性の問題を制度上の問題のレベルでとらえてしまい、制度的保障の問題や課題に論点が傾斜することによって、その専門性の内実に十分に踏み込まない、いわば運動論的な議論に留まってしまうというケースが見られることも事実である。

1980年代の初めに島田修一は、「職員論の労働内容を軸とする展開はいまだに不充分といわざるをえない。社会教育行政をめぐる状況のきびしさを反映して、制度論、専門職化論、職場集団論などが、政策批判をふくめてさまざまに論じられてはいるが、その労働内容の構造をめぐる論議の深まりは、いまのべた現実的要請にこたえるだけのものを見せていない。」²⁴⁾とそれまでの社会教育職員の専門性論を総括し、「社会教育職員の専門性の内容と保障についての論議も重ねられてきている」が、しかしながらそれは「たとえば社会教育主事と公民館主事の職務内容の差を制度論ないしは法解釈論として論ずる方法を出ることはないし、(中略)とかく

職員の専門的性格の列举とその擁護のための運動論ないしは立法論的制度論に重点がおかれがちであった。」と立論しているが、それはとりもなおさず、実際の社会教育実践の中で社会教育職員がどのような役割をはたしたのか、その実践の具体的展開過程にそって内在的に明らかにしていくという方法論的課題を提示しているということができるだろう。そのことはすなわち、こうした内在的アプローチを通して、あるべき職員論やそのための条件整備といった制度論に現実的基盤を付与することを意味しており、その意味において、このようなアプローチは社会教育職員の労働の質を具体的に問うていくという方法論であるということもできるのである。

それゆえ、このような社会教育職員の実践へのかかわり方という視点から、社会教育実践の分析をしていく作業が求められるわけであるが、その際に問われてくるのは、こうした職員の専門的力量を固定的・静態的にとらえるのではなく、常に社会教育実践のかかわりやそれに至るプロセスの中で再構成されていく一連の動的過程としてとらえていく、という問題視角であろう。その意味においていえば、社会教育職員の専門性の形成とは、すなわち職員としての自己形成の営みに他ならず、したがってその営みを分析していくためには、具体的な聞き取り調査などの作業を含めた実証的アプローチが求められてくることになるのである。

(4) 比較教育的な視点—諸外国の動向—

上述のような視点に加え、さらに比較教育的な視点も必要となるだろう。すなわち、諸外国における成人教育の活動においては、わが国の社会教育職員に相当するような専門のスタッフはどのような性格を有し、どのような役割を期待されているのかを明らかにしていくという視点である。例えば、20世紀初頭に成人教育の制度的整備をいち早く行ない、「近代及び現代の社会教育の形成に理論的にも実践的にも多大な貢献をしてきた」²⁵⁾といわれるイギリスでは、日本でいう意味での社会教育職員、すなわち人々の学習・文化活動に条件整備や援助という形で専門的に関わる公務員は存在しないといわれている。成人教育の中心機関の一つであるイギリスの大学には、成人の教育活動を専門的に担当する、一般に構外教育部といわれる専門部局を設置しているところが多く（全国45の大学の中で30以上といわれている）、そこで働くスタッフは Adult Educator と呼ばれているが、彼（彼女）等はその大学の専任や兼任の教員であり、それぞれ人文科学や社会科学、自然科学などを専攻する研究者である。そういう意味では学習の指導者、教育内容の教授者という役割をはたす人々であるということができるわけであり、こうした専門的な教育指導を直接担当するという点で、日本の社会教育職員とはその性格や役割を異にしている。

このような差異は、もちろんイギリスと日本における成人教育と社会教育との意味や理念、社会的機能さらに教育制度や文化的背景のちがいによるものであり、したがってわが国の社会

教育職員と Adult Educator とを単純に比較することは意味をなさない。しかしながら、両者とも成人の学習・文化活動に直接かかわる職務であるという点においては同じであり、そこから成人の学習を何らかの形で援助していく専門の力量が問われてくるという意味での問題の共通性を見てとることができるだろう。

それに対してフランスでは、生活の分野に関わる学習活動を生涯教育の視点から積極的に援助していくスタッフとしてアニマウトゥール (Animateur) という専門職員が公的に配置されるようになってきているといわれている。この専門職員は、わが国の社会教育職員のイメージに比較的近く、「学習者中心の自由で自立的な活動を中心とする非指示型 (non-directive) の教育理論を基礎にし、集団の自主的な活動を援助することを職務としている」²⁶⁾とされ、その点においてとりわけ注目される。さらに欧米においては、近年、心理学や社会学などの領域から成人の学習に関する様々な研究が精力的に展開されてきており、そこでは成人の心理・社会的特性 (Adulthood) への着目とそれをふまえての学習の理論に関する実践的研究が蓄積されてきている。そうした研究動向の検討を通して、成人の学習を援助していくことの意味や役割を考察していくことも必要となるだろう。

以上のようなアプローチをふまえ、最後により根本的な課題として、自己教育・相互教育、Self-directed Learning を本質とするといわれる社会教育、成人教育 (Adult Education, Education of Adult) の活動に対して第三者が援助者としてかかわることの意味と意義をあらためて問うていくことが求められてくると思われる。それはすなわち、本来自発的な意志にもとづいて主体的に営まれるべき成人の学習・文化活動を援助することの必然性とは何かを問題にしていく視点である。それを明らかにすることは、つまり社会教育職員の存在理由 (レゾンデートル) を明確にすることを意味し、それを通してはじめてその専門性の内実に迫りうる理論的・実践的根拠を導き出すことができるのではないか。そしてそのことは同時に、先に社会教育職員の専門性が問われてきている背景の中で触れた、松下圭一の問題提起に対する回答を用意することを意味することにもなるだろう。

<注>

- 1) 小林文人「社会教育職員研究の現代的意義」、同編『社会教育職員論』、東洋館出版、1974年、p. 4。
- 2) 島田修一、藤岡貞彦編『社会教育概論』、青木書店、1982年、p. 158。
- 3) 佐藤進「社会教育職員に求められる力量とは何か」、『社会教育研究 NO.1 社会教育職員像の民主的創造』、社会教育推進全国協議会、1982年、p. 59。
- 4) 荏原やえ子「職員なんていないわー住民主体ってなにー」、『月刊社会教育』1986年4月号、p. 30。
- 5) 例えば、1985年に東京都公民館連絡協議会が行った調査によると、都の公民館職員の勤務年数5年未満が全体の73%余りを占めているという。
- 6) 松下圭一『社会教育の終焉』、筑摩書房、1986年、p. 4。
- 7) 同上、p. 5。

- 8) 島田修一「社会教育の視野をひろくえがき、新しい『歴史的使命』を担おう」、『社会教育研究 NO. 6 社会教育の新しい視野をえがく』, 社会教育推進全国協議会, 1987年, p. 38.
- 9) なおこの法律がもつ問題として、教育基本法との関係が明示されていない、都道府県の事業が重視され市町村についての規定が全くなされてない、民間事業者の活用が前提とされ、そのための税制上の優遇措置や資金の債務保証等の援助を行うことになっている、などの点が指摘されている。
- 10) 文部省編『我が国の文教施策・平成2年度』, 大蔵省印刷局, p. 259.
- 11) 「企業において『個立』志向の人びとを入職から退職に至るまでどのように育成していくかが、新しい企業における指導者の役割である。それが生涯教育時代の企業内指導者像へとつながるのである。(中略) とくに、現代におけるビジネスマンの傾向である『出世よりも仕事の中身』という新志向への対応として、企業内生涯教育がどう位置づけられ、指導者がどうかかわり、どう養成されるかが今後の大きな課題となろう。」(上杉孝賢, 岸本幸次郎編『生涯学習時代の指導者像』, 亜紀書房, 1988年, p. 184)
- 12) なお、終戦直後から社会教育法が成立するまでの間に、いわゆる初期公民館といわれる施設が各地に作られ、1947年8月段階で2016館、1948年9月段階で3475館という記録も残されている。(上田幸夫「初期公民館における職員の形成過程に関する一考察」, 『日本社会教育学会紀要』No. 20, 1986年)
- 13) 終戦直後に文部省の社会教育課長であった寺中作雄は、社会教育の性格を次のように規定していた。「社会教育は、本来国民の自己教育であり、相互教育であって、国家が指揮し統制して国家の力で推進せらるべき性質のものではない。」(寺中作雄『社会教育法解説』, 社会教育図書, 1949年, PP. 9-10)
- 14) このことは、「法制定過程において行政による社会教育の『実施』『指導』が厳しくいましめられたことの裏がえしでもあった」といわれている。(小川利夫編『住民の学習権と社会教育の自由』, 勁草書房, 1976年, p. 388)
- 15) 前掲, 『社会教育職員論』, p. 10.
- 16) 同上。
- 17) 同上, p. 15.
- 18) 前掲, 『住民の学習権と社会教育の自由』, p. 389.
- 19) 森口謙二編『社会教育の本質』, 松籟社, 1988年, p. 208.
- 20) 小林文人・末本誠編『社会教育基礎論』, 国土社, 1991年, p. 71.
- 21) 宮坂広作「社会教育職員専門職化論の批判的再検討」, 『東京大学教育学部紀要』第19巻, 1979年, p. 76.
- 22) 碓井正久「社会教育職員の専門性」, 横山宏編『社会教育職員の養成と研修』, 東洋館出版, 1979年, p. 42.
- 23) 長浜功編『現代社会教育の課題と展望』, 明石書店, 1986年, p. 187.
- 24) 島田修一「社会教育職員論研究の課題」, 前掲, 『社会教育研究 NO.1』, p. 2.
- 25) 佐々木正治, 諸岡和房編『世界の生涯教育』, 亜紀書房, 1991年, pp. 64-65.
- 26) 同上, p. 131.